

Las agriculturas familiares en Centroamérica: procesos y perspectivas

Autores:

Ileana Gómez

Jean-François Le Coq

Mario Samper

338.1

G633 Gómez, Ileana
Las agriculturas familiares en Centroamérica: procesos y perspectivas / Ileana Gómez,
Jean-François Le Coq, Mario Samper. - -
1a. ed. - - San Salvador, El Salv. PRISMA, 2014.
28 p. ; cuadros, gráficos : 28 cm.

ISBN: 978-99961-924-2-5

1. Agricultura - Aspectos Económicos – Centroamérica.
2. 2. Desarrollo Rural - Centroamérica. I. Le Coq, Jean-François
II. Samper, Mario. III. Título

Este trabajo se desarrolló en colaboración con IICA y CIRAD y forma parte del Anuario 2014 de la Fundación de Estudios Rurales, de la Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de España; fue posible gracias al apoyo de OXFAM-GB y RIMISP, bajo el Proyecto del Grupo de Incidencia Regional OXFAM-RIMISP.



Esta publicación está liberada bajo la licencia de Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir Obras Derivadas Igual. Para mayor información: http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es_CL

Las agriculturas familiares en Centroamérica: procesos y perspectivas

Ileana Gómez, Jean-François Le Coq y Mario Samper

Contenido

Siglas	1
Introducción	2
¿Qué se entiende por Agricultura Familiar en América Central?	3
Distintos tipos de Agricultura Familiar en Centroamérica	4
Trayectorias contrastantes de las agriculturas familiares centroamericanas	5
Cambio resientes, situación actual y perspectivas de las agriculturas familiares en el istmo	7
Cambio económico en los territorios rurales	7
Incidencia del cambio climático en la agricultura familiar y servicios ecosistémicos	9
Marco de políticas públicas	9
Actores e incidencias en las políticas públicas para la agricultura familiar	12
Procesos en curso para incidir en las políticas para la AF	12
Agenda de la incidencia en las políticas para la AF	13
Conclusiones	15
Referencias	17

Siglas

AF	Agricultura Familiar
ACICAFOC	Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria de Centroamérica
CAC	Consejo Agropecuario Centroamericano
CSCA	Corredor Seco Centroamericano
ECADERT	Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial
ERAS	Estrategia Regional Agroambiental y de Salud
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MERGERCA	Marco Estratégico Regional para la Gestión del Riesgos Climáticos en el Sector Agrícola del Corredor Seco Centroamericano
PACA	Política Agrícola Centroamericana
PAF	Plan de Agricultura Familiar
PAFFEC	Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina
PREP	Programa de Restauración de Ecosistemas y Paisajes
PRESANCA	Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica
SECAC	Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana

Introducción

La agricultura familiar en Centroamérica es tan diversa como lo son la geografía y la población, los medios de vida y las culturas en los países que conforman el istmo que une al norte y sur del hemisferio occidental. Lo que se entiende por agricultura familiar y la manera en que se aborda, desde Guatemala hasta Panamá, por parte de las organizaciones, movimientos sociales y en políticas públicas, también difiere y ha estado cambiando en años recientes. Este trabajo de síntesis interpretativa ofrece una visión de conjunto y explora algunos aspectos de esta diversidad, busca denominadores comunes y diferencias críticas, para concluir con algunas reflexiones propositivas al respecto.

En la primera sección, abordamos los principales conceptos asociados a la agricultura familiar en Centroamérica y en la siguiente los distintos tipos de agricultura familiar en la región. Luego, nos referimos a las trayectorias contrastantes, situación actual y perspectivas de la agricultura familiar centroamericana, y a cómo es abordada en las políticas públicas de los distintos países, para referirnos, finalmente, a los

actores involucrados y su incidencia en esas políticas. Por la naturaleza y extensión de este ensayo, su propósito y el público al cual se dirige, el abordaje de los temas es general e introductorio, con el mínimo de cifras y referencias.

El argumento central se refiere a la necesidad de reconocer la diversidad y las transformaciones continuas de las agriculturas familiares centroamericanas, sus aportes actuales y potenciales a la seguridad alimentaria y la sustentabilidad ambiental, a la producción y reproducción de bienes públicos como paisaje, agua y biodiversidad, y al bienestar de la población tanto rural como urbana. Además, la manera de incidir positivamente en la formulación e implementación sostenida de políticas diferenciadas e integrales, multidimensionales y multi-sectoriales para su fortalecimiento y desarrollo, tanto en el ámbito regional y nacional como en los territorios en los cuales constituye la base no solo de la producción agropecuaria, sino de un conjunto entrelazado de actividades económicas, de modos y medios de vida, de tejidos sociales e identidades culturales.

¿Qué se entiende por agricultura familiar en Centroamérica?

El concepto de agricultura familiar (AF) es relativamente nuevo en la región, donde hasta hace pocos años era de uso muy limitado y era más común hablar de “campesinos” o de “pequeños (y medianos) productores”. Esta última terminología todavía se mantiene en las políticas públicas de varios países, en algunos instrumentos del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y en determinados ámbitos de la cooperación internacional, como también en el nombre de diversas organizaciones de pequeños y medianos productores. La referencia al campesinado es más común en otros movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales, en el discurso de algunos políticos y en cierta producción académica.

El término “Agricultura Familiar” empezó a cobrar fuerza hace pocos años en la región, donde inicialmente se asoció en el discurso de las autoridades políticas –y en alguna medida todavía se asocia– con producción para el autoconsumo. En programas gubernamentales, la AF se relacionó frecuentemente con la producción a muy pequeña escala, débilmente vinculada al mercado, con muy baja competitividad respecto de otras formas de producción o frente a importaciones en mercados desprotegidos y con perspectivas poco halagüeñas en términos de su viabilidad futura.

Más recientemente –sobre todo desde el alza de los precios internacionales de granos básicos hacia el 2008 y la preocupación por su disponibilidad a corto, mediano y más largo plazo– ha empezado a reconocerse la importancia de la AF para la seguridad alimentaria, no solo de las familias campesinas, sino de los consumidores urbanos en la región. En menor medida, pero de manera creciente, se valoran los servicios

ambientales provistos por determinados tipos de agricultura familiar, así como la resiliencia de algunos de los agroecosistemas asociados a ella ante el impacto del cambio climático, cada vez más acentuada.

La evolución del uso de este concepto en las políticas regionales del SICA refleja la visión cambiante de las autoridades nacionales sobre la AF, como también su interlocución con otros actores sociales al respecto. En la Política Agrícola Centroamericana 2008-2017 (PACA), se aplicó el concepto de “Pequeña Agricultura Empresarial”, y al revisar su definición se constata que se trata de un tipo específico de AF, fuertemente orientada hacia el mercado. En la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud 2009-2024 (ERAS) se habla de la “Economía Rural Familiar” y de la biodiversidad asociada a la agricultura, pero no se hace referencia explícita a la agricultura familiar. En la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (ECADERT) adquiere relevancia la AF y se reconoce la existencia de varios tipos de esta, con diversos grados de vinculación a los mercados, tanto de productos como de insumos, de tierra y de trabajo; con mayor o menor especialización productiva y con actividades no agrícolas; con formas más individuales, asociativas o colectivas, y con distintos significados culturales. Más adelante se hace referencia a las distintas maneras en que se entiende la AF en cada uno de los países centroamericanos.

Las organizaciones campesinas centroamericanas han incorporado a su agenda la AF y un conjunto de reivindicaciones asociadas a ella, incluyendo su fortalecimiento para garantizar la seguridad alimentaria, la protección de la biodiversidad y las semillas criollas, así como la

promoción de prácticas sostenibles. También, impulsan el fortalecimiento organizacional y el de las capacidades, la participación de las mujeres y el relevo generacional, así como el reconocimiento y rescate de la cultura campesina asociada a la AF. Aunque el concepto de AF no suele definirse explícitamente en las propuestas de las organizaciones que se refieren a ella, por lo general, hay una concepción implícita con ciertos denominadores comunes y algunas va-

riantes de un país a otro o entre organizaciones. Comúnmente, se subraya el papel de la familia campesina y el empleo preponderante de fuerza de trabajo familiar, así como la combinación frecuente, pero variable de producción para el autoconsumo y para el intercambio. Algunas veces se enfatiza en la importancia de la producción para el consumo de la propia familia y la comunidad, otras veces la vinculación a mercados nacionales o de exportación.

Distintos tipos de agricultura familiar en Centroamérica

En Centroamérica, se puede diferenciar los tipos de agricultura familiar según distintos criterios. El primer criterio, usualmente, corresponde al tamaño de la finca y al nivel limitado de acceso a capitales de producción; consecuentemente, se hace referencia a pequeños y medianos productores, o a la agricultura a pequeña y mediana escala. El segundo criterio atañe a la naturaleza e intensidad de las vinculaciones a mercados. Así, es común diferenciar la AF de autoconsumo (o autosubsistencia) y la AF orientada hacia los mercados (nacionales o, generalmente, internacionales). Esta dicotomía se encuentra, también, en los principales usos de la noción en los marcos de políticas. Así, en la PACA, fuertemente orientada hacia el fomento de la competitividad, se conceptualiza a la AF como “Pequeña Agricultura Empresarial”, fuertemente orientada hacia el mercado, mientras que en la ECADERT 2010-2030, orientada hacia el desarrollo de territorios con diversos tipos de producción, se adopta una conceptualización de AF más amplia. Esta integra la AF campesina, indígena, afrodescendiente y otras modalidades que combinan de manera variable el autoconsumo y, por lo general, algún tipo de relación con mercados de productos, insumos, tierra o trabajo.

Además de estos criterios de diferenciación principales, cabe mencionar otros elementos en la AF, como:

- El grado y tipo de especialización productiva de la agricultura, contrastando la agricultura especializada (“monocultivo”) con una agricultura más diversificada;
- La dimensión de etnicidad, entre agricultura indígena, con una relación patrimonial con la tierra, o agricultura afrodescendiente, enmarcada en determinadas relaciones de la comunidad con sus recursos naturales, y la agricultura practicada por campesinos mestizos de manera más individual;
- La intensidad del uso de la mano de obra no familiar (asalariados temporales o permanentes) en el manejo de la finca, o
- La importancia de las actividades no agrícolas en la estrategia del hogar entre agricultores especializados en actividades agropecuarias y hogares fuertemente pluriactivos donde la agricultura a veces representa una fuente limitada de ingreso y de actividad para la mano de obra familiar.

Estos diversos elementos y criterios de diferenciación interior de la AF no son excluyentes, pero subrayan sus diferentes matices. Por consiguiente, encontramos una pluralidad de tipos de agricultura familiar, tanto en las políticas como en el campo.

La Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (SECAC) identifica tres grandes tipos de AF en Centroamérica: 1) la AF de subsistencia que utiliza solo mano de obra familiar y apenas cubre las necesidades del hogar, por lo cual el destino de la producción, por lo general, es el autoconsumo; 2) la AF de autoconsumo y comercial, donde el agricultor vive en su predio, utiliza mano de obra familiar y contratada de forma eventual y el destino de la producción es para cubrir las necesidades básicas y el excedente para la comercialización;

3) la AF comercial (la mayor parte de la producción se orienta al mercado).

Aunque domina la dicotomía relativa a la intensidad de acceso a mercado, no existe una tipología única de las agriculturas familiares en Centroamérica, sino diferentes clasificaciones usadas por grupos organizados o por los diseñadores de políticas. Estas caracterizaciones no resultan tanto de abordajes conceptuales, como de usos e interpretaciones sociales (por las organizaciones de la sociedad civil, por los gobiernos y Estados, así como por los donantes y organismos internacionales). Al final, para caracterizar la gran diversidad de AF en la región, se trata de desarrollar tipologías necesariamente dinámicas, asociadas a transformaciones territoriales y procesos nacionales e internacionales.

Trayectorias contrastantes de las agriculturas familiares centroamericanas

Aunque las economías centroamericanas se han diversificado con el desarrollo creciente de la industria y los servicios, la agricultura sigue siendo importante para ellas. Se estima que hasta 70% de la producción total en la región proviene de la agricultura. Su peso es mayor en los países del norte (el bloque denominado CA-4: Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua) que en Costa Rica y Panamá.

La agricultura familiar, con sus distintas modalidades o formas, ha sido y continúa siendo un sector económico y socialmente significativo en la región como un todo. El número de familias dedicadas a la producción de granos básicos a pequeña escala se ha incrementado hasta aproximarse a los dos millones de fincas y hay más de 400 mil pequeñas o medianas explotaciones cafetaleras.

Las características predominantes de la agricultura familiar varían entre países. Así, la AF indígena tiene un peso preponderante en Guatemala y una presencia menor, pero apreciable, en zonas específicas de los demás países. En Honduras y Nicaragua hay un fuerte sector de AF campesina predominantemente mestiza que, además de los cultivos alimentarios, tiene otras producciones agrícolas y pecuarias. En El Salvador, Costa Rica y Panamá, la AF tiende a ser más intensiva y crecientemente especializada en la producción para mercados urbanos o de exportación, salvo en zonas relativamente remotas o mal comunicadas en los dos países del sur.

La importancia relativa de la AF varía considerablemente de un rubro productivo a otro. Así, su peso relativo es mayor en la producción de

granos básicos y hortalizas que en grandes cultivos comerciales, como el banano o la piña. En el café hay tanto producción familiar como fincas de mayor extensión; en cacao predominan, actualmente, formas familiares de producción.

También, al interior de los sectores productivos dominan formas de AF distintas entre sí. Por ejemplo, la producción de hortalizas, flores o piña para el mercado internacional, es dominada por AF intensiva y relativamente especializada, del tipo que se ha denominado “Pequeña Agricultura Empresarial”, mientras que la producción de granos básicos es dominada por formas de producción más propiamente “campesinas”.

La presencia de diferentes modelos productivos, tanto de la AF (en sus varias formas) como de la producción agropecuaria a mayor escala (en grandes haciendas y empresas agroindustriales) contribuye a crear tensiones entre estas dos formas por el control de las políticas, por la tenencia de la tierra y por las interacciones entre formas de agricultura basadas en el trabajo familiar o asalariado. También, hay algunas complementariedades, tanto en lo referente al empleo como al acceso a mercados a través de formas contractuales en ciertas cadenas de exportación o de comercialización interna.

Los matices de la AF evolucionan con el contexto nacional e internacional y es posible identificar determinados factores de cambio. El primero corresponde a la evolución de las estructuras y reglas de los mercados. Así, la apertura comercial y los tratados de libre comercio son

oportunidades para exportar productos agropecuarios (como: piña o flores), pero aumentan la competencia entre producción nacional e importaciones en ciertos productos donde la producción familiar es dominante, como los granos básicos. Además, el auge de los supermercados en la región y los cambios en el patrón de compras, por parte de consumidores cada vez más urbanos complican el acceso al mercado de los agricultores familiares que tienen que cumplir con estándares de calidad, volumen y regularidad. Esta concentración del acopio y la distribución sucede también en ciertas cadenas de productos de exportación, donde el negocio es dominado por multinacionales (como: el banano o la piña). Las agriculturas familiares son afectadas asimismo por el desarrollo de las normas en los mercados, el cumplimiento de normas privadas y certificaciones necesarias para mantenerse en ciertos mercados. El segundo fenómeno es la importancia de las migraciones, generalmente, de los hombres, para buscar trabajo fuera de la finca familiar y del territorio; este fenómeno masivo en ciertos países y regiones contribuye a reducir la mano de obra disponible en zonas rurales y a la feminización de la agricultura. Así, alrededor de 25% de la AF tiene a mujeres como jefas de hogar. El tercer fenómeno es el limitado relevo intergeneracional y su corolario, el envejecimiento del campesinado. De hecho, en muchos países, frente a una agricultura que no permite tener condiciones de vida atractivas (salarios y entorno de vida), muchos jóvenes se ven obligados a emigrar hacia la ciudad o al exterior de manera temporal o permanente.

Cambios recientes, situación actual y perspectivas de las agriculturas familiares en el istmo

En este apartado se hará referencia al contexto cambiante y a algunas transformaciones relevantes en los territorios centroamericanos y en la AF de la región, a la incidencia del cambio climático en la agricultura familiar, y los servicios ecosistémicos prestados por esta, y al marco de políticas públicas para la agricultura familiar, a fin de valorar su situación actual y sus perspectivas.

Cambio económico en los territorios rurales

Con la apertura de las economías centroamericanas en la fase actual de la globalización se produce un significativo cambio económico, una de cuyas principales características es la disminución del peso de las agroexportaciones tradicionales. En efecto, entre las últimas décadas del siglo XX y principios del siglo XXI la economía centroamericana, que había sido pre-

dominantemente rural y agraria, con cuatro productos de agroexportación tradicionales (algodón, banano, azúcar y carne) y producción de granos básicos para consumo interno, se diversifica considerablemente. El gráfico 1 nos da un panorama general de dichos cambios: mientras que, en 1978, la agroexportación tradicional representaba entre el 74%, en Nicaragua, y el 65%, en Honduras, del total; para el 2006 había pasado a representar entre un 18%, en Nicaragua, y un 4%, en El Salvador. En cambio, se expanden otro tipo de exportaciones, sobre todo productos agrícolas no tradicionales: maquila, servicios y las remesas producidas por la emigración.

El creciente peso de las divisas, de los servicios y de las industrias maquiladoras en las economías de los países del istmo evidencia una nueva Centroamérica más urbana y globalizada, con fuertes movimientos migratorios y una creciente apertura económica; su agricultura

Gráfico 1. Perfiles de generación de divisas, 1978 y 2006



FUENTE: Herman Rosa, 2008.

también cambia, con el surgimiento de la producción de piña, hortalizas, flores y palma africana, entre otros cultivos. Es una economía donde pesa más la propiedad urbana que la rural, que compra más en supermercados y que cada vez más importa alimentos para garantizar a la población su disponibilidad. La tierra dedicada a la producción de granos básicos ha ido cediendo ante la expansión de los productos no tradicionales de alta rentabilidad para el mercado exterior, tanto así que entre 1990 y 2005 se redujo a la mitad el área sembrada de arroz, frijoles, maíz y sorgo, en tanto se duplicaron las tierras dedicadas a cultivos no tradicionales de exportación. La disponibilidad agregada de alimentos básicos se realiza a costa de una mayor dependencia de las importaciones, principalmente, de granos básicos.

No solo ha cambiado lo que la tierra produce y para quién, sino, también, la tenencia de la tierra. Procesos de distribución y reconcentración de la propiedad fundiaria han ocurrido a raíz de las reformas agrarias y programas de transferencias de tierra. Estas reformas significaron que unas 290 mil familias campesinas, el 23% de las familias rurales, accedieran a la tierra. Pero los programas de reforma agraria se detuvieron para volver al predominio de los mecanismos de mercado e implicaron la apertura de los mercados de tierra a intereses de empresas nacionales y transnacionales. Los beneficiarios de las reformas agrarias comenzaron a perder control sobre la tierra, el capital físico se deterioró en forma acelerada y se redujo significativamente el acceso al crédito bancario y los servicios de asistencia técnica. Una de las consecuencias fue que, rápidamente, cambió de manos una proporción creciente de la tierra del sector reformado, a través de arrendamientos, cesiones de derechos y compraventas.

Centroamérica ya muestra los graves efectos de la confluencia de la crisis alimentaria y el impacto del cambio climático. En Guatemala, el

Gobierno decretó estado de calamidad pública, en septiembre de 2009, al enfrentar una grave situación alimentaria desencadenada por el cambio climático, incluyendo una severa sequía y los efectos acumulados de las tormentas tropicales de 2005 y 2009. El alza de precios de los alimentos y otras consecuencias de la crisis económica internacional, como la caída de remesas, contribuyeron a agudizar la crisis alimentaria que afectó a más de 400 mil familias pobres, ubicadas en el llamado corredor seco del Este y Noreste de Guatemala.

En El Salvador, en 2010, las pérdidas por inundaciones en la agricultura superaron los US\$100 millones y en ese mismo año las pérdidas por sequía sumaron US\$38 millones. Estos eventos afectaron seriamente la cosecha récord de granos básicos que se esperaba como resultado de la implementación del Programa de Agricultura Familiar (PAF), con el cual el Gobierno ha buscado reactivar la producción campesina.

En un contexto marcado por políticas de liberalización comercial, las tierras reformadas se convierten en un preciado recurso para nuevas inversiones. El crecimiento reciente de nuevos flujos de inversión es el resultado de la “fiebre por la tierra” derivada de procesos de aumento en la demanda mundial de alimentos y materias primas y del surgimiento de un mercado creado en función de la demanda de tierra para la producción de biocombustibles. Otras presiones sobre la tierra se producen por la demanda de nuevos usos urbanos, especialmente, evidente en el caso salvadoreño.

Los procesos de regularización, así como los mercados de tierra, han pasado a ser instrumentos claves para posibilitar el acceso de inversionistas a importantes extensiones de tierra para inversiones en turismo; energía hidroeléctrica; megaproyectos de infraestructura, vinculados con los servicios logísticos; agro combustibles, maquila agrícola y productos agrícolas

“no tradicionales” de exportación. También, se han instalado industrias extractivas, tanto mineras como de hidrocarburos, en zonas que antes eran dedicadas a la producción campesina. Diversos conflictos han surgido a raíz del avance de estas inversiones por la amenaza a los derechos de las poblaciones campesinas e indígenas, principalmente relacionadas con el desplazamiento y desalojo de población y con los efectos de la contaminación derivada de la producción agroindustrial.

El resultado de estos cambios se traduce en nuevas inequidades y disputas. Por una parte existe una agricultura empresarial moderna, rentable y diversificada, que está, principalmente, destinada a la exportación, mientras que la AF sigue siendo la abastecedora de granos básicos, como maíz y frijol que constituyen la dieta básica de buena parte de la población rural. Sin embargo, este tipo de AF desarrolla su actividad productiva en condiciones de pobreza, con limitada o nula asistencia técnica, un bajo capital humano, en condiciones de deterioro ambiental de la base productiva que se complejiza aún más por los impactos de los megaproyectos en los derechos y los medios de vida de la población rural.

Incidencia del cambio climático en la agricultura familiar y servicios ecosistémicos

Los recursos clave para los medios de vida de las familias campesinas están siendo afectados por el cambio climático, expresado en la mayor propensión a eventos meteorológicos extremos, sequías e inundaciones, que afectan a las zonas geográficas, en cuyo perfil de medios de vida predominan las actividades vinculadas a la agricultura familiar. Entre las más afectadas se encuentran la producción de granos básicos, la de hortalizas y los productos de traspatio, en general. El denominado Corredor Seco Centroamericano (CSCA), en la franja pacífica de la

región, está más expuesto a la amenaza de la sequía, en tanto en que en la vertiente caribeña la amenaza principal son las inundaciones.

Los actuales modelos climáticos indican que los países del Convenio Centroamericano de libre movilidad, conocido como CA-4 (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua) experimentarán, para la década de 2020, un aumento de alrededor de 1°C en las temperaturas medias anuales con respecto al presente. Se pronostica, además, una prolongación de la temporada seca y de la canícula de mediados de año. Como resultado de estos cambios, el maíz será afectado por el déficit creciente de agua en los suelos, mientras que la floración del frijol se verá afectada por los cambios de temperatura. Se prevé que la degradación de las zonas de cultivo, por las condiciones cambiantes del clima, incrementará la presión sobre ecosistemas sensibles, como: bosques y humedales.

Marco de políticas públicas

En los países de la región se han creado políticas públicas para la AF, enfocadas en grupos que viven en condiciones de pobreza. En general, se trata de programas que mantienen un enfoque sectorial, con énfasis en la producción agropecuaria. Su forma de ejecución es diversa: algunos son programas manejados por los Ministerios de Agricultura, como: el Plan de Agricultura Familiar de El Salvador (PAF), el Plan Sectorial de Agricultura Familiar de Costa Rica o el Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC), en Guatemala. También, se han desarrollado proyectos de corto o mediano plazo articulados a los planes o estrategias nacionales. Estos se concentran en la producción de alimentos, a partir de brindar insumos, asistencia técnica basada, principalmente, en los criterios de la Revolución Verde y la promoción del acceso a mercados.

La articulación de estos programas con las agendas de desarrollo local se vuelve imprescindible. Algunas municipalidades y mancomunidades o asociaciones de municipios están emprendiendo sus propios esfuerzos para fortalecer la AF, como forma de garantizar la seguridad alimentaria, adaptarse al cambio climático y fomentar la producción local. Existen valiosas experiencias en la región que se desarrollan con el soporte de las instituciones locales, como la masificación de sistemas agroforestales y prácticas de no quema en el departamento Lempira, Honduras, fomentados por municipalidades e Institutos Técnicos Comunitarios. Otro ejemplo es el de los Comités Municipales de Seguridad Alimentaria de Guatemala, que trabajan en conjunto con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) en el desarrollo de sistemas de extensión agroambiental, operados por los gobiernos locales. Por su parte, la Mancomunidad La Montañona, en El Salvador, desarrolla acciones orientadas a la restauración de ecosistemas y paisajes en coordinación con el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN).

Desde el SICA se han impulsado varias iniciativas. Además de la PACA 2008-2017 y la ECADERT 2010-2030, ya mencionadas, cabe nombrar los proyectos incluidos en el Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (PRESANCA). Estas políticas y programas regionales van construyendo marcos con un enfoque integrador de la seguridad alimentaria, la gestión sostenible de los recursos, la gobernanza y el desarrollo territorial y, en los últimos años, se incorpora la preocupación por la adaptación al cambio climático. Varias estrategias regionales han captado la complejidad de los cambios económicos y ambientales de las últimas décadas. Las más notables son ECADERT, con un fuerte proceso

participativo y la ERAS, de naturaleza intersectorial.

Es importante advertir que hay una tendencia a procurar políticas y programas que vinculen lo agrícola con lo ambiental y lo territorial, dando relevancia a las estrategias de adaptación al cambio climático. Uno de sus resultados es la creación del Marco Estratégico Regional para la Gestión de Riesgos Climáticos en el Sector Agrícola del Corredor Seco Centroamericano (MERGERCA), orientado a resolver problemas agrícolas y de manejo de recursos naturales, y enfocado en los pequeños productores expuestos a la sequía; su implementación está vinculada al CAC. Estos marcos integradores empiezan a orientar programas y proyectos regionales y nacionales, como el Proyecto Regional aumento de la capacidad de resiliencia de los medios de vida de los pequeños productores/as frente a la sequía en el Corredor Seco Centroamericano. Este aborda la sustentabilidad de la producción campesina, con miras a asegurar la alimentación en el contexto de la creciente incidencia de la sequía. En los países empieza a elaborarse nueva legislación y programas que enfatizan la necesidad de restaurar los ecosistemas y agroecosistemas. Esto requiere de nuevos sistemas de producción, estrategias para la innovación, gestión de conocimiento, fortalecimiento del tejido organizativo local y renovar los sistemas de extensión para las agriculturas familiares. En Nicaragua, en 2011 se emitió la “Ley de fomento a la producción agroecológica u orgánica” y en El Salvador, en 2012, la “Estrategia ambiental de mitigación y adaptación al cambio climático del Ministerio de Agricultura”. También, en El Salvador se está desarrollando el Programa de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP), liderada por el MARN.

Recuadro

El concepto de Agricultura Familiar en las políticas nacionales

Los usos actuales del término “Agricultura Familiar” en las políticas de los países centroamericanos reflejan la evolución de este concepto en los programas nacionales, así como sus diversas acepciones y connotaciones en el discurso oficial. En algunos países se hace referencia explícita a la definición, mientras que en otros está de alguna manera implícita en políticas y programas que atañen a la agricultura en general o a la producción agrícola a pequeña y mediana escala.

En algunos de los programas y planes mencionados está presente la caracterización de FAO sobre tres tipos de AF: una de “subsistencia”, otra de “transición” y la tercera –hacia la cual se propone transitar- más fuertemente vinculada al mercado. En otros, la atención de los programas sectoriales agropecuarios ha estado centrada, principalmente, en los pequeños y medianos productores vinculados a mercados, mientras que el tipo de AF en el cual pesa más el autoconsumo se atiende desde la perspectiva de los programas sociales y el combate a la pobreza rural. En todos hay un reconocimiento creciente de la importancia de la AF o de la producción agrícola a pequeña y mediana escala para la seguridad alimentaria de la propia población rural y para el abastecimiento interno de ciertos productos alimenticios.

En Honduras, las políticas sectoriales agropecuarias y programas como el Bono Tecnológico Productivo para productores de granos básicos han procurado mejorar la producción en las explotaciones campesinas, sin referencia explícita al concepto de AF. Tanto la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2004–2021, como la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2010–2022, se refieren de manera genérica a “pequeños productores” y la primera, algunas veces, a la “agricultura campesina”, en sentido general.

En Nicaragua, la política sectorial asigna una función relevante a la agricultura familiar, asociándola con la producción de alimentos para el consumo nacional. El Plan Sectorial PRORURAL Incluyente 2010–2014, impulsado desde el MAGFOR, se refiere, principalmente, a los “pequeños y medianos productores”. Con la creación del Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa, se establece la Dirección General de Agricultura Familiar. Esta última impulsa actualmente el Programa Productivo Alimentario “Hambre Cero”, que prioriza a los pequeños y medianos productores como sujetos de desarrollo y propone “una nueva mirada hacia la producción de las familias rurales”.

En Costa Rica, la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural, de 2010, se refiere de manera explícita a la AF en uno de sus pilares, de “Gestión de territorios rurales y agricultura familiar”. Reconoce tanto su diversidad como la necesidad de programas diferenciados según las características de cada tipo de AF, incluyendo su inserción en circuitos comerciales, financiamiento, tecnología, seguridad alimentaria y nutricional, e inserción con equidad de grupos vulnerables. El Plan Sectorial de Agricultura Familiar 2011–2014, definió como AF “un sistema de producción, en el que se desarrollan actividades agrícolas y no agrícolas en la unidad productiva y fuera de ella, en donde la propiedad de la tierra, la gestión y el trabajo son predominantemente familiares.” (p. 12)

En Panamá, el Plan Estratégico del Sector Agropecuario 2010–2014 considera la Agricultura Familiar Campesina y se fundamenta en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2009–2015. Este último tiene como uno de sus ejes programáticos la AF, en la cual se incluye a tres grupos de población principales: los pequeños productores (con menos de 2 ha), los jornaleros que tienen un pequeño patio alrededor del hogar, y los indígenas.

En Guatemala, el PAFFEC 2012–2015 se enfoca en un tipo de agricultura familiar campesina mayormente de autoconsumo y se propone “aportar a la producción de alimentos y a la dinamización de las economías locales ‘halando’ a los productores de infra y subsistencia a ser excedentarios”, a fin de superar así su pobreza y exclusión. El PAFFEC se enmarca en la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y, en ambos, la AF se considera como componente de una economía campesina más amplia que incluye otros tipos de actividades e ingresos. Por otra parte, se adopta el concepto de agricultura familiar planteado en la Política Agropecuaria 2011–2015, como “la producción agrícola a pequeña escala, desarrollada en fincas que son unidades domésticas de producción y consumo, con mano de obra familiar no remunerada como principal fuerza laboral.”

En El Salvador, el Plan de Agricultura Familiar y Emprendedurismo Rural para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (PAF) distingue entre dos tipos principales de AF, según su vinculación a mercados: la comercial y la de subsistencia. Para acelerar el crecimiento económico y reducir de manera sostenible la pobreza, la desigualdad y los desequilibrios territoriales, sectoriales y de género, propone un “especial énfasis en las familias rurales cuya producción es de subsistencia para que transiten hacia una agricultura que genere excedentes.” Para el PAF, “la agricultura familiar está referida a las familias que desarrollan, principalmente, actividades productivas agropecuarias, forestales, pesqueras y acuícolas y que utilizan, en sus procesos, mano de obra familiar, generan ingresos económicos y contribuyen a la seguridad alimentaria y nutricional en los territorios”.

Actores e incidencia en las políticas públicas para la agricultura familiar

Revalorar la AF desde las políticas es clave para enfrentar los retos de la seguridad alimentaria, el cambio climático y la sostenibilidad ambiental. Ante la situación crítica de la inseguridad alimentaria agudizada por los impactos del cambio climático, los gobiernos e instituciones de cooperación han ido construyendo una serie de medidas de políticas y programas orientados a fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional de la región, como los mencionados en el apartado anterior. Además, diversas instancias de la sociedad civil organizada han emprendido acciones de incidencia, sobre todo, en el plano nacional.

Los movimientos sociales y las redes de organizaciones con expresión regional han venido planteando reivindicaciones por el acceso a la tierra, la soberanía alimentaria y la defensa del territorio frente a las nuevas inversiones (megaproyectos de minería, turismo hotelero, extensión de plantaciones agroindustriales). Más recientemente, han incorporado las preocupaciones por la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo, lo cual revela la compleja problemática de las zonas rurales de la región. Tres de esos actores, que tienen presencia regional, combinan la incidencia en políticas regionales, la defensa territorial y la construcción de propuestas de agricultura sostenible, como forma de alcanzar la soberanía alimentaria:

- La Vía Campesina es un movimiento internacional de pequeños productores familiares rurales que defiende la economía campesina, la soberanía alimentaria y la agricultura ecológica. Tiene una amplia difusión en Centroamérica e integra organizaciones campesinas, federaciones de cooperativas, y orga-

nizaciones de apoyo del sector campesino, incluyendo a organizaciones que son parte de la historia del movimiento campesino de la región.

- El Programa Diálogo Regional Rural (PPDR), formado en 2008 por organizaciones gremiales y sociales representantes de pequeños y medianos productores campesinos y campesinas de Centroamérica. Está formado por 17 organizaciones de seis países de la región. Esta plataforma actúa como instancia regional de diálogo con las instituciones del SICA y el Consejo Agropecuario Centroamericano lo ha reconocido como “la instancia regional para el diálogo entre el Consejo Agropecuario Centroamericano y los pequeños productores centroamericanos”.
- La Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria de Centroamérica (ACICAFOC) es una organización de base comunitaria orientada al desarrollo social, cultural, productivo, económico y ambiental de las comunidades en sus ecosistemas.

Procesos en curso para incidir en las políticas para la AF

Con la definición por parte de la ONU del Año Internacional de la Agricultura Familiar se abren espacios para fortalecer la incidencia sobre el tema y para que las organizaciones de productores logren un mayor protagonismo en distintos ámbitos. Inicialmente, se formaron tres comités nacionales en Centroamérica: El Salvador, Costa Rica y Nicaragua, con posibilidad de establecerlos en otros países de la re-

gión. Estos comités incluyen a diversos tipos de actores sociales e institucionales, incluyendo entidades del gobierno central, federaciones y confederaciones agropecuarias, ONG de desarrollo y asistencia técnica, universidades y organismos de cooperación. Así, constituyen un interesante espacio de diálogo y concertación de propuestas. Sus acciones de incidencia van en la línea de mejorar las condiciones de vida de las familias campesinas a partir de consolidar sus sistemas productivos con prácticas sustentables, la organización agraria, acceso a tecnología, mercados y recursos financieros. Además, introducen elementos para promover la equidad de género y participación de la juventud. Actualmente, se está explorando la posibilidad de articular un comité de agricultura familiar que tenga incidencia regional, y se organiza un encuentro centroamericano de agricultura familiar. Todo esto plantea una agenda social amplia basada en la reivindicación del rol económico, social y cultural de la AF.

Más allá de los Comités Nacionales se están abriendo espacios interinstitucionales para el diálogo regional de políticas que permite un ejercicio de incidencia orientado al fortalecimiento de la AF a través de las acciones de grupos de diálogo. Uno de estos espacios es el Grupo de Incidencia Regional para la Agricultura Familiar y Desarrollo Territorial, que reúne a representantes del Consejo Agropecuario Centroamericano, instancias de cooperación técnico, organizaciones de productores, academia y centros de investigación. Este Grupo de Incidencia Regional trabaja articuladamente con las plataformas de apoyo técnico de la ECADERT, desde las cuales se busca fortalecer sinergias para promover la vinculación de las políticas de AF, desarrollo territorial y cambio climático, desde un abordaje integral y participativo.

Agenda de incidencia en las políticas para la AF

Es oportuno replantear regionalmente la importante función social, ambiental y económica de la AF. Las diversas crisis (alimentaria, ambiental y económica) han obligado a volver la mirada al territorio y a los agentes claves para la sostenibilidad de los procesos productivos, que son, además, vitales para la gobernanza a diversos niveles. En esta línea se plantean algunos puntos clave para la agenda de incidencia:

- Es urgente que la AF sea considerada como un tema clave para la integración regional y es preciso incidir para que sea explícitamente reconocida en las diversas estrategias y acciones de política que definen los programas regionales.
- Es importante entender a la AF como actividad dinamizadora de los medios de vida territoriales, que contribuye a la producción de bienes públicos, como: el paisaje, agua y biodiversidad. Por lo tanto, es clave que las acciones de incidencia promuevan políticas integrales con enfoque territorial que involucren activamente a los diversos actores sectoriales y territoriales.
- Es necesario promover una mayor articulación a las agendas de política pública y social para la agricultura familiar, seguridad alimentaria y cambio climático, a fin de que el impacto de las medidas sea mayor y de largo plazo. Para esto es clave impulsar la adopción generalizada de nuevas prácticas y sistemas productivos, que al mismo tiempo incrementan la resiliencia frente al cambio climático, restauran los ecosistemas y paisajes, garantizan la seguridad alimentaria y pueden incrementar los ingresos de las familias rurales.

- Hay que impulsar la inversión en el mejoramiento de las condiciones en que se desarrolla la AF. Uno de los mayores retos en la región es generar condiciones que permitan impulsarla, desarrollarla y promoverla, como un mecanismo no solo de atención a la pobreza, sino, también, de mejora de las condiciones de vida del conjunto de la población rural y los agroecosistemas de los territorios rurales.
- Crear espacios de interacción con el sector de la industria agropecuaria en un marco de respeto a los derechos y propiciando relaciones horizontales con las organizaciones de productores, municipalidades y otros actores locales, para construir una agenda conjunta de colaboración en la mejora de sistemas productivos, sustentabilidad ambiental y participación activa en la gestión territorial.
- Las acciones de incidencia son más eficaces e innovadoras y logran mayor difusión si van acompañadas por la gestión del conocimiento. Esto brinda marcos conceptuales, análisis oportunos y sintéticos sobre el contexto de transformaciones en la dinámica económica, comercial y social y las dimensiones conflictivas de la AF, como temas relevantes de los territorios rurales de la región. Los insumos de conocimiento son un punto de partida para la interacción con diversos actores (redes de productores, centros de conocimiento, instituciones públicas locales, nacionales y regionales), para alimentar el diseño de políticas más incluyentes hacia transformaciones de largo plazo.

Conclusiones

Las agriculturas familiares de Centroamérica son diversas y cambiantes, transformándose y diferenciándose por su propia dinámica y la de los respectivos contextos nacionales. Al mismo tiempo, tienen una serie de rasgos compartidos y enfrentan problemáticas afines en términos del entorno regional y mundial. La manera en que las afectan los cambios en el mercado internacional y los impactos del cambio climático son mediados por políticas nacionales, relaciones entre actores sociales e institucionales, la situación particular de los distintos tipos de agricultura familiar y su capacidad de incidencia, entre otros factores.

La adopción y elaboración relativamente reciente del concepto de Agricultura Familiar en Centroamérica, en contraste con el Cono Sur o Europa, refleja la preponderancia político-institucional de una visión enfocada en la producción agropecuaria, especialmente, aquella más orientada hacia el mercado. Cuando se hacía alguna referencia a la AF tendía a asociarse a una producción de autosubsistencia, a muy pequeña escala, con rendimientos sumamente bajos e ingresos insuficientes para que las familias rurales pudieran satisfacer sus necesidades básicas. La AF se relacionaba, entonces, más con pobreza que con prosperidad y se percibía como una muestra de rezago más que una oportunidad para el futuro.

El reconocimiento más explícito de la AF como categoría, especialmente desde el 2008, responde en parte a una preocupación creciente por la seguridad alimentaria en el nuevo contexto internacional y por la necesidad de adaptar la producción rural al cambio climático y mitigar los impactos de este. Tanto en el plano regional como en países específicos, se empezó a valorar más positivamente el papel que podría desempeñar la agricultura familiar en la producción

para el mercado interno y en los programas para erradicar el hambre, en la reducción del despoblamiento del campo y en el desarrollo de los territorios rurales.

No hay en Centroamérica un solo concepto de agricultura familiar, consensuado y codificado, sino varios distintos, que algunas veces se contraponen, pero que a menudo reflejan énfasis en distintos tipos de agricultura familiar. Diversas políticas, tanto regionales como nacionales, se enfocan en determinadas modalidades de AF, más diversas o especializadas, más orientadas hacia el autoconsumo o los mercados, etc.

A la vez que reconocemos su diversidad, es necesario trascender el tratamiento meramente sectorial de la AF, tanto por parte de instancias oficiales como de algunas organizaciones de productores. El abordaje de AF tiene que ser a la vez productivo y social, y reconocer que, además, de la producción agrícola y otras actividades económicas, es un modo de vida, con sus propios fundamentos culturales e identitarios. Conlleva, asimismo, determinadas maneras de relacionarse con la Naturaleza y ha de contextualizarse ambientalmente.

Gracias, en parte, al reconocimiento de su importancia para la seguridad alimentaria y a la necesidad de abordar los impactos del cambio climático en la AF, como también a los procesos de incidencia en cada país y a la formulación de propuestas e instrumentos de política en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana, la AF ha ido adquiriendo –de manera todavía gradual y dispar– una relevancia creciente en las políticas nacionales y regionales.

En el momento actual, con la existencia de programas regionales y nacionales enfocados en ella y con la celebración del Año Internacional

de la Agricultura Familiar (AIAF), es posible incidir más fuertemente y lograr avances significativos. La composición mixta de las comisiones nacionales del AIAF genera espacios de encuentro y diálogo entre diversos actores públicos y privados, académicos y sociales, relacionados de una u otra manera con la AF. Esto permite arribar a consensos, elaborar propuestas consensuadas e impulsar iniciativas conjun-

tas en cada país y en la región, como un todo. Un reto importante será el de dar continuidad, en los próximos años, a dichos espacios y a la dinámica generada. Su consolidación depende tanto de los movimientos sociales como de las voluntades políticas, y requiere de un apoyo sostenido por parte de diversos organismos acompañantes, tanto nacionales como regionales e internacionales.

Referencias

Baumeister, Eduardo (1999). *Las iniciativas campesinas y los resultados de la sostenibilidad de la reforma agraria en El Salvador, Honduras y Nicaragua*. Discussion Paper no. 105

Cuéllar, Nelson; Andrew Davis, Fausto Luna, y Oscar Díaz (2012). *Inversiones y dinámicas territoriales en Centroamérica. Implicaciones para la gobernanza y la construcción de alternativas*. San Salvador: Fundación PRISMA.

Cuéllar, Nelson; Susan Kandel, Andrew Davis, Oscar Díaz, Fausto Luna, y Xenia Ortiz (2011). *Dinámicas Territoriales en Centroamérica: Contexto y desafíos para comunidades rurales*. Cuadernos PRISMA, 27

Eitzinger, Anton; Peter Läderach, Kai Sonder, Axel Schmidt, Gustavo Sain, Steve Beebe, et. al. (2012). *Tortillas en el comal: Los sistemas de maíz y frijol de América Central y el cambio climático*. Cali, Colombia: CIAT (Centro Internacional de Agricultura Tropical).

Merlet, M. (2004). *Fragilidad y límites de las reformas agrarias en América Central: las enseñanzas de dos países: Honduras y Nicaragua*. BIVICAT- RECCAT, FAUSAC; URACCAN.

Rosa, Herman (2009). *Perfiles y trayectorias del cambio económico en Centroamérica. Una mirada desde las fuentes generadoras de divisas*. San Salvador: Fundación PRISMA.



prisma@prisma.org.sv www.prisma.org.sv
Pasaje Sagrado Corazón, No. 821, Col. Escalón, San Salvador.
Tels.: (503) 2264 5042; Fax: (503)2263 0671